

- Selbst eine im Auftrag der britischen Regierung verfasste Studie stellt dem System Bahn keine gute Note aus und veranschaulicht zudem die Kostenexplosion nach der Privatisierung und Liberalisierung.
- Das prioritäre Ziel der Privatisierung und Liberalisierung (nämlich Verbesserung von Preis-Leistungs-Verhältnis und Kosten-Leistungs-Verhältnis) wurde folglich verfehlt. Die britischen SteuerzahlerInnen müssen sowohl für den privatisierten Bahnsektor als auch für die Fahrkarten weit mehr bezahlen als zu Zeiten der staatlichen British Rail.

## 6.2 Fallstudie: Schweden

Schwedens regulatorische Änderungen im Eisenbahnsektor begannen 1988 mit der vertikalen Trennung von Infrastruktur und Betrieb. Während die schwedische Staatsbahn Statens Järnvägar (SJ) fortan als Eisenbahnverkehrsunternehmen lediglich den Betrieb durchführt, ist die neu gegründete Behörde Banverket (jetzt: Trafikverket) für die Infrastruktur zuständig. Die schwedische Regierung erhoffte sich durch die Marktöffnung eine Effizienzsteigerung, höhere Servicequalität für die PassagierInnen sowie eine Senkung der Gesamtkosten des Systems Bahn (Alexandersson et al 2012, S. 18).

### Liberalisierung und Dezentralisierung

Die Gesetzesreformen von 1988 sahen die Dezentralisierung vor, durch die es zu einer klaren Trennung der Kompetenzen zwischen Provinzen und Nationalstaat kam. Die Provinzen sind seitdem für den Nah- und Regionalverkehr und der Nationalstaat für den Fernverkehr zuständig.

Auf nationaler Ebene ist die Behörde Rikstrafiken (seit 2011 Teil der Transportbehörde Trafikverket) Auftraggeberin für den gesamten Fernverkehr. Ihre Aufgaben sind die Gestaltung des Fernverkehrs, die Ausschreibung des nicht eigenwirtschaftlichen Verkehrs (Bahn, Schiff und Flugverkehr) sowie die Auftragsvergabe.

Auf regionaler Ebene sind die Country Public Transport Authorities (CPTA) die Auftraggeber. Ihre Aufgaben sind das Evaluieren von lokalen und regionalen Verkehrsbedürfnissen im Interesse der EinwohnerInnen, die Ausschreibung des kompletten Schienenpersonennahverkehrs sowie die Vertragskontrolle. Zusätzlich zu diesen Aufgaben stellen die CPTA den Eisenbahnverkehrsunternehmen auch Rollmaterial zur Verfügung.

Zusammenfassend kann gesagt werden: Der Staat (in Form der Behörde Trafikverket) bestellt und bezahlt überregionale und Fernverkehrsleistungen, während die CPTA die regionalen Verkehrsleistungen bestellen und finanzieren. Zudem arbeiten die Transportbehörde sowie die CPTA untereinander eng zusammen um größere Netze zu bilden und ein höheres Maß an Koordination zu bieten.

### Open Access

Die schwedische Regierung schaffte ab 1993 die Möglichkeit auch den interregionalen Verkehr auszuschreiben. 2012 setzte die Regierung den vorerst letzten Schritt und führte ein Open-Access-Modell ein. Das bedeutet, dass der Markt für den SPV vollständig für den Wettbewerb geöffnet ist. Jedes Eisenbahnunternehmen hat das Recht im regionalen, interregionalen und im Fernverkehr Trassen zu beantragen und Verkehre durchzuführen. Die Auftraggeber (CPTA und Trafikverket) haben keine Möglichkeit solche Initiativen zu verhindern. Bereits heute kommt es beispielsweise im

Raum Stockholm, vor allem auf Strecken mit Personen- und Güterverkehr, zu Verspätungen, da die Schienenkapazitäten nicht ausreichen (Kummer et al 2013, S. 112). Es besteht die Gefahr, dass durch Open Access die Anzahl an Angeboten und demzufolge die Komplexität zunimmt, falls Unternehmen neue Verbindungen anbieten, die sich teilweise mit bereits existierenden, vertraglich vereinbarten Dienstleistungen überschneiden.

### **Aktuelle Marktanteile**

Die aktuellen Marktanteile für Regional- und Fernverkehr betragen (Kummer et al 2013, 116):

- Staten Järnvägar: 56 Prozent
- andere Eisenbahnverkehrsunternehmen: 44 Prozent

### **Zerschlagung**

Parallel zu dem beschriebenen Liberalisierungsprozess kam es 2001 zur weiteren Zerschlagung der ehemals integrierten schwedischen Staatsbahn sowie zum Teil auch zu Privatisierungen. Die Zerschlagung hatte den gleichberechtigten Zugang zu Infrastruktur und Dienstleistungen für alle Bahnbetreiber zum Ziel. So kam es zur Gründung eines Personenverkehrsunternehmens (SJ), eines Güterverkehrsunternehmens (Green Cargo), eines Immobilienunternehmens (Jernhusen) sowie eines Wartungsunternehmens (EuroMaint). Zwei Unternehmen, TraffiCare (Reinigungsunternehmen) und Unigrig (Informations- und Kommunikationsdienstleistungen), wurden wenige Monate nach der Zerschlagung privatisiert, EuroMaint erst einige Jahre später (Alexandersson; Hultén al 2008, S. 24f).

### **Gesamtkosten des Systems Bahn**

Wie aktuelle Untersuchungen zeigen (Kummer et al 2013, Alexandersson et al 2012, Alexandersson; Hultén 2008), war das schwedische Modell aus wirtschaftlicher Sicht nur kurzfristig erfolgreich. Eines der zentralen Ziele der Liberalisierung, die Senkung der Kosten, konnte nicht erreicht werden. Jedoch stieg, der Subventionsbedarf durch die öffentliche Hand signifikant an. Zwar konnten die Personenkilometer um 58 Prozent von 6,5 Mrd. im Jahr 1988 auf 10,3 Mrd. im Jahr 2009 gesteigert werden. Dabei versiebenfachten sich jedoch im gleichen Zeitraum die Kosten für den schwedischen Staat.<sup>11</sup>

Als Gründe werden, neben höheren Investitionen in die Infrastruktur<sup>12</sup>, vor allem die Zersplitterung und Aufteilung der Aufgaben auf mehrere Unternehmen sowie der Aufbau eines kostenintensiven Verwaltungsapparates für die Durchführung des Ausschreibungswettbewerbs genannt. Zudem ist durch die Liberalisierung sowie durch die Zerschlagung die Komplexität innerhalb des Systems Bahn stark gestiegen. Die Aufgaben, die zuvor von einem Unternehmen zentral durchgeführt wurden, sind nun auf viele unterschiedliche Akteure verteilt. Dadurch wurden mitunter auch neue, diesmal private, Monopole geschaffen (Kummer et al 2013, S. 112 und 121).

<sup>11</sup> Laut Alexandersson et al (2012, S. 6) betragen sie 1988 2,4 Mrd SEK und stiegen auf 16,6 Mrd SEK bis 2008 an (gerechnet in Preisen von 2008). Umgerechnet in Euro wären dies mit dem durchschnittlichen Wechselkurs 2008 226 Mio Euro 1988 gegenüber 1,56 Mrd Euro im Jahr 2008 gewesen.

<sup>12</sup> Ab 1988 rund 1 Mrd. SEK (ca. 140 Mio. Euro) pro Jahr, während den 90er-Jahren rund 3 Mrd. SEK (das sind ca. 350 Mio. Euro) pro Jahr und einer Prognose aus 2008 zufolge rund 10 Mrd. SEK (bzw. ca. 940 Mio. Euro) pro Folgejahr (Alexandersson; Hultén 2008, S. 29).

## **Ticketpreisentwicklung**

Die Behörde Banverket hat die Entwicklung der Ticketpreise in den Jahre von 1988 bis 2003 untersucht und kam zum Schluss, dass die Ticketpreise um 125 Prozent gestiegen sind, während der Verbraucherpreisindex im gleichen Zeitraum lediglich um 57 Prozent gestiegen ist. Ein kleiner Teil dieses Preisanstieges kann mit der Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes im Jahr 1991 erklärt werden, ein weiterer Teil mit der stärkeren Differenzierung der Preisstruktur zwischen teureren Hochgeschwindigkeitszügen und billigeren InterCity-Zügen. Aber auch beide Faktoren zusammen erklären nicht den immensen Preisanstieg seit der Liberalisierung des schwedischen Bahnsektors (Alexandersson; Hultén 2008, S. 31).

## **Bahnbetreiber in finanzieller Schieflage**

Dass der Ausschreibungswettbewerb bei den ehemaligen Monopolisten zu großen Problemen führen kann, wurde Anfang 2003 klar, als die im öffentlichen Eigentum befindliche Betreiberin SJ kurz vor der Insolvenz stand und durch hohe staatliche Subventionen (198 Mio. Euro<sup>13</sup>) gerettet werden musste (Alexandersson et al 2012, S. 5). Auf diese Weise konnte die Mobilität der Bevölkerung weiterhin sichergestellt werden. Da die SJ aufgrund ihrer Struktur nicht in der Lage war und ist, ihre Unternehmensgröße beliebig zu verkleinern, wurde versucht Größe und Geschäftsmodell zu halten. SJ fuhr eine aggressive Preisstrategie (teils mit zu niedrigen Angeboten) um möglichst viele Ausschreibungswettbewerbe für sich zu entscheiden. In Summe hatte dieses Verhalten jedoch sehr teure Folgen.

Ein ähnlicher Fall ereignete sich 2011, als bekannt wurde, dass das zweitgrößte EVU in Schweden, die Dänischen Staatsbahnen Danske Statsbaner (DSB), in massive finanzielle Probleme geraten waren und die Auslandsaktivitäten der DSB hohe Defizite verzeichneten. Die seit 2009 bei Ausschreibungen in Schweden dominierende DSB hatten offensichtlich ihren Ausschreibungserfolg ebenfalls durch viel zu niedrige Angebote erzielt. Das für die Auslandsexpansionen verantwortliche Management wurde daraufhin ausgetauscht und alle Auslandsaktivitäten der DSB gestoppt. Der Wegfall der DSB als aggressiver Wettbewerber bedeutet allerdings mittelfristig eine Ausdünnung der Bieterlandschaft bei Ausschreibungen in Schweden (Kummer et al 2013, S. 122).

**Der Konkurs sowohl privater als auch öffentlicher Unternehmen wird für die Steuerzahler teuer (Ersatzmaßnahmen, Notfallpläne, Rückkauf). Während die Gewinne im privaten Unternehmen bleiben, trägt die Allgemeinheit die Kosten beim Versagen. Das Risiko bleibt somit immer beim Besteller, das heißt, der Allgemeinheit.**

## **Servicequalität**

Die SJ verlor im Jahr 2000 den Ausschreibungswettbewerb um den Betrieb des Vorort-Zugsystems in Stockholm. Der Übergang des Betriebs von SJ an Citypendeln führte zu massiven Störungen und Problemen: Ein starker Rückfall der Pünktlichkeitsrate sowie bis zu 13 Prozent Zugausfälle im Anfangsjahr waren die Folgen. Außerdem funktionierte das Fahrgastinformationssystem vor allem bei Betriebsunterbrechungen und Störungen nicht zufriedenstellend. Dementsprechend war die KundInnenzufriedenheit sehr gering. Obwohl der Vertrag auf zehn Jahre ausgelegt war, wurde er 2004/05 vorzeitig aufgelöst und neu ausgeschrieben. Den neuen Ausschreibungswettbewerb gewann das Unternehmen Stockholmståg (Kummer et al 2013, S. 117ff).

---

<sup>13</sup> umgerechnet zum durchschnittlichen Wechselkurs SEK/EUR 2003: 0,11.

- Zusammenfassend kann gesagt werden, dass durch den Liberalisierungsprozess in Schweden weder die verkehrspolitischen noch die wirtschaftspolitischen Ziele im schwedischen Bahnsektor erreicht wurden: Seit der Liberalisierung haben sich die staatlichen Subventionen versiebenfacht und die Komplexität des Systems ist stark gestiegen. Es wurden neue, private Monopole geschaffen. Das bedeutet, die SchwedInnen müssen sowohl für ihre Fahrkarten als auch über Steuern für den liberalisierten Bahnsektor weit mehr zahlen als zu Zeiten der staatlichen Bahn.
- Um den Ausschreibungswettbewerb durchführen zu können, war der Aufbau eines kostenintensiven Verwaltungsapparats notwendig.
- Ähnlich wie in Großbritannien verstärkt die zunehmende Konsolidierung des Sektors die Gefahr der Oligopolisierung, was erhebliche Mehrkosten mit sich bringt.
- Zudem führte der Ausschreibungswettbewerb zu umfangreichen Problemen im Betrieb: Viele Züge fielen aus und es kam zu Verspätungen.
- Schließlich hat der ehemalige Monopolist SJ versucht durch zu günstige Angebote möglichst viele Ausschreibungswettbewerbe für sich zu entscheiden, was letztendlich zu einer Fast-Insolvenz geführt hat, die nur durch hohe Kosten (umgerechnet 198 Mio. Euro) für die öffentliche Hand abgewendet werden konnte.

### 6.3 Direktvergabe versus Ausschreibungswettbewerb

Die Ergebnisse der Fallstudien Großbritannien und Schweden werfen berechtigte Zweifel auf, ob Ausschreibungssysteme tatsächlich leistungsfähiger und wirtschaftlich effektiver sind als ein System mit Direktvergabe.

Die PSO-Verordnung 1370/2007, die bereits seit längerer Zeit den zuständigen Behörden die Wahlfreiheit zwischen einer Ausschreibung der Verkehrsleistungen oder einer Direktvergabe ermöglicht, hat durch die Änderungsvorschläge der EK erneut an Bedeutung gewonnen, da dadurch der EU-weite Ausschreibungswettbewerb im „heavy rail“-Bereich (Eisenbahn ohne U-Bahn und Straßenbahn) verpflichtend werden soll.

Das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landentwicklung formulierte die Ansprüche an einen Ausschreibungswettbewerb folgendermaßen:

„Wettbewerb ist ein entscheidendes Mittel, um qualitativ hochwertiges, kostengünstiges Angebot und Kundenorientierung zu fördern sowie dies zu einem marktkonformen Preis-Leistungs-Verhältnis anzubieten. Der Anteil des ÖPNV am Gesamtverkehr soll mittels des Wettbewerbssystems erhöht werden.“ (Resch; Neth 2008, S. 6)

Anhand von drei Fallbeispielen aus Deutschland soll dieser Anspruch auf seinen Realitätsgehalt geprüft werden. Es gilt zu klären ob Ausschreibungswettbewerb tatsächlich kostengünstiger, kundInnenorientierter und qualitativ hochwertiger ist, oder ob er zu langfristigen Problemen führt.